



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA MM. 9ª VARA FEDERAL DE PORTO ALEGRE/RS

Processo nº 5050920-75.2023.4.04.7100

Natureza: Ação Civil Pública

Autores: Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural – AGAPAN e outros

Réus: União Federal, IBAMA, Estado do Rio Grande do Sul, FEPAM, Companhia Riograndense de Mineração – CRM e outros

O **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** e a **FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIS ROESSLER – FEPAM**, já devidamente qualificados nos autos da Ação Civil Pública em epígrafe, vêm, respeitosamente, perante Vossa Excelência, por seus procuradores signatários, manifestar seu inconformismo com a r. Sentença proferida no evento 305, complementada pela decisão proferida nos Embargos de Declaração no evento 408, e, por intermédio de seus procuradores, interpor o presente **RECURSO DE APELAÇÃO**, com fulcro nos artigos 1.009 e seguintes do Código de Processo Civil.

Requerem, desde já, a intimação da parte contrária para, querendo, oferecer contrarrazões no prazo legal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

Após as formalidades de estilo, requerem a imediata remessa dos autos ao Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, para os fins de direito.

Nestes termos, pedem deferimento.

Porto Alegre, 02 de março de 2026.

Thiago Josué Ben,

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

Lívia Deprá Camargo Sulzbach,

Procuradora do Estado,

OAB/RS 74.153

Felipe Lemons Moreira,

Procurador do Estado,

OAB/RS 74.318



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Apelantes: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIS ROESSLER – FEPAM

Apelado(s): NÚCLEO AMIGOS DA TERRA BRASIL, INSTITUTO PRESERVAR e ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL – AGAPAN

Processo de Origem: 5050920-75.2023.4.04.7100

Origem: 9ª Vara Federal de Porto Alegre/RS

COLEDA TURMA,

ÍNCLITOS JULGADORES,

1. SÍNTESE DO PROCESSO E DA SENTENÇA RECORRIDA

A presente Ação Civil Pública foi ajuizada pela Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) e outros contra a União Federal, IBAMA, Estado do Rio Grande do Sul, FEPAM, Companhia Riograndense de Mineração (CRM) e outros, alegando descumprimento de obrigações normativas da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e da Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), com foco nas atividades de mineração de carvão e geração de energia termelétrica na região de Candiota, no Rio Grande do Sul. O cerne da demanda reside na alegação de omissão dos entes públicos em observar as normas ambientais e sua interpretação, especialmente no que tange à inclusão da análise do impacto climático em licenciamentos ambientais e à promoção de uma transição energética justa para o setor carbonífero.

A sentença recorrida (evento 305 e complementada pelos embargos de declaração - evento 408) reconheceu a legitimidade ativa das associações e o caráter estrutural e climático do litígio. Contudo, julgou parcialmente procedentes os pedidos das



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

autoras, impondo uma série de condenações ao Estado do Rio Grande do Sul e à FEPAM que merecem reforma.

Especificamente, a FEPAM foi condenada a suspender a Licença de Operação da Mina Candiota por "atual inobservância às diretrizes da PNM, da PGM e do Decreto Estadual número 56.347/2022", e a incluir condicionantes climáticas na referida licença, considerando a cadeia de valor de emissões e descomissionamento, com base nas balizas da OC 32/25 da Corte IDH, devendo comprovar as providências até 31 de janeiro de 2026. A FEPAM também foi compelida a suspender a análise e eventual deferimento de licenciamento de extensão de área lavrada, aplicando os mesmos critérios. Além disso, foi condenada a incluir, nos Termos de Referência para empreendimentos de minas de carvão, as diretrizes das políticas climáticas federal e estadual.

O Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, foi condenado, em conjunto com a União, a apresentar até 31 de janeiro de 2026 um Plano de Transição Energética Justa para o setor de carvão mineral no âmbito estadual, com balizas mínimas definidas. Adicionalmente, foi determinado ao Estado que comprovasse, em 30 dias, a adequação da composição do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC), aumentando a participação da sociedade civil e da comunidade científica para garantir paridade, e a incluir entidades representativas dos direitos da infância e adolescência. A sentença fixou multas diárias de R\$ 10.000,00 para o descumprimento das determinações relativas à FEPAM e ao Plano de Transição Energética, e R\$ 2.000,00 para a não adequação do FGMC.

Destaca-se que, anteriormente à sentença, o e. Desembargador Relator deste Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos do Pedido de Efeito Suspensivo nº 5027732-42.2025.4.04.0000 (evento 3), já havia proferido decisão monocrática suspendendo parcialmente seus efeitos, em específico, a determinação de suspensão das Licenças de Operação da Mina Candiota e da Usina Candiota III, reconhecendo que "não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo" e que a interrupção abrupta das atividades licenciadas e em plena conformidade com os monitoramentos clássicos acarretaria riscos sociais e econômicos desproporcionais. Contudo, a decisão que julgou os embargos de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

declaração opostos pelos entes públicos na origem (evento 408), reafirmou a imediata exequibilidade das demais condenações ora impugnadas, gerando iminente *periculum in mora*, razão pela qual os apelantes requereram a este egrégio Tribunal a suspensão integral da sentença, o que foi deferido:

(...)

Feitas todas estas considerações, por razões de coerência lógica e segurança jurídica, a suspensão antes deferida deve ser ampliada a todos os demandados na ação civil pública originária, alcançando integralmente os efeitos e prazos estabelecidos na sentença.

(...)

Diante do que foi dito, defiro o pedido para ampliar a ordem anteriormente realizada e suspender a eficácia da sentença, bem como dos embargos declaratórios realizados, nos autos da Ação Civil Pública nº 5050920-75.2023.4.04.7100, inclusive quanto às determinações de cumprimento provisório e aos prazos nela estabelecidos, até o julgamento das apelações por esta Corte ou homologação de eventual acordo.

Destarte, o presente recurso visa a reforma integral da sentença porquanto a conduta adotada pelos entes públicos observa o disposto pela legislação de regência e princípios que regem a Administração Pública, conforme adiante se demonstrará.

2. DAS RAZÕES DE APELAÇÃO

2.1. DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL

O presente recurso preenche todos os pressupostos de admissibilidade, tanto os intrínsecos quanto os extrínsecos. A legitimidade recursal dos Apelantes decorre de sua condição de parte vencida na demanda, conforme o disposto no artigo 996 do Código de Processo Civil. O interesse recursal manifesta-se na medida em que a reforma da decisão judicial lhe trará uma situação jurídica mais favorável.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

A apelação é o recurso cabível contra a sentença proferida, nos termos do artigo 1.009 do mesmo diploma legal. O recurso é tempestivo, uma vez que a intimação da sentença, lançada em 04/12/2025, ocorreu automaticamente pelo sistema eproc em 10 dias, iniciando a contagem do prazo em 16/12/2025 (conforme eventos 595 e 596), , restando observado o prazo em dobro da Fazenda Pública para recorrer (30 dias), considerando-se ainda a suspensão dos prazos durante o período de recesso do Judiciário (20/12/2025 a 20/01/2026).

Por fim, o preparo é dispensado, por força do que dispõe o artigo 1.007, § 1º, do Código de Processo Civil.

2.2. DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO

A sentença recorrida, ao proferir seu juízo de mérito, afastou as preliminares suscitadas pelas partes, incluindo a de inadequação da via eleita, sob o argumento de que a Ação Civil Pública não se destinaria a criar políticas públicas ou normas, mas exigir o cumprimento de leis já existentes. No entanto, o comando judicial excede o mero controle de legalidade e adentra indevidamente na esfera da discricionariedade administrativa, estabelecendo medidas pontuais e impondo formas de atuação que competem primariamente ao Poder Executivo.

As determinações concernentes à forma e aos critérios que devem constar de um Plano de Transição Energética Justa, a ser elaborado em colaboração com outro ente federativo, dentro de prazos exíguos, ou ainda a especificação da composição de um órgão consultivo estadual como o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas, configuram ato de substituição do gestor pelo julgador.

Com todas as vênias, tal ingerência viola o Princípio da Separação dos Poderes, previsto no Artigo 2º da Constituição Federal, transformando a Ação Civil Pública em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

sucedânea de ações que visam a instituir ou modificar políticas públicas, o que não é seu propósito.

Em consonância à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Tema 698 do ementário da repercussão geral, o qual teve como objeto a possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas, o Poder Judiciário, embora possa atuar para suprir omissões graves, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e não os meios detalhados.

Outrossim, consoante exposto em contestação, não se faz possível a criação de políticas públicas em sede de ação civil pública, tampouco a determinação de edição de normas jurídicas (atuando como legislador positivo), porquanto aquela não é não é sucedânea das ações diretas de inconstitucionalidade, inclusive por omissão, tampouco de Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, ou outras ações constitucionais, como o mandado de injunção.

Veja-se que a matéria tratada na presente ação tem a ver, precipuamente, com as normas dos arts. 20, IX, 22, IV e XII, 23, XI, 170, caput, incisos III, VI e § único, 176, caput e §§, e 187, § 1º, da Constituição Federal, tratando-se de atividade econômica lícita e regulada pela legislação pertinente, configurando clara hipótese de ação civil pública que tem a pretensão de exercer disfarçadamente um controle de constitucionalidade (ou de legalidade), o que é incompatível com as finalidades da ação civil pública.

Nesse sentido, a edição de atos normativos de caráter geral e abstratos, *prima facie*, é de competência privativa dos Poderes Legislativo e Executivo, não se podendo pretender, em sede de ação civil pública, que qualquer desses Poderes edite ou altere normas jurídicas, sejam leis, sejam regulamentos, haja vista que essa pretensão é atentatória à independência e harmonia entre os Poderes, à repartição das competências normativas e às demais funções que lhes são atribuídas (CF/88, arts. 2º, 22, 24, 30, 48, 61, 68 etc.).

Ante o exposto, requer a reforma da sentença, com a extinção da ação, sem resolução de mérito, por inadequação da via eleita e impossibilidade jurídica do pedido.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

2.3. DA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 20 E 21 DA LINDB e ART. 1.022 DO CPC – OMISSÃO DA SENTENÇA QUANTO ÀS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E ECONÔMICAS DA SUSPENSÃO DO FUNCIONAMENTO DAS USINAS E DAS ATIVIDADES MINERÁRIAS ASSOCIADAS

Consoante exposto em sede de embargos declaratórios, a sentença não enfrentou adequadamente as consequências sociais e econômicas decorrentes de suas determinações, violando diretamente o disposto pelo art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual impõe ao julgador o dever de motivar suas decisões indicando expressamente suas consequências jurídicas e administrativas, bem como as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, sem ônus anormais ou excessivos.

Outrossim, o artigo 20 da LINDB impõe que o juiz, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas da decisão. No caso em tela, a sentença desconsiderou o impacto sistêmico da paralisação da UTE Candiota III e das atividades minerárias associadas.

Nesse sentido, veja-se que o encerramento abrupto da operação da Mina de Carvão Candiota e da Usina Termelétrica Candiota III, ainda que decorrente da impossibilidade de cumprimento das novas exigências judiciais, geraria um dano social e ambiental imediato e irreversível à região em que localizadas, atingindo o interesse público primário do Estado em garantir a segurança energética e a estabilidade socioeconômica de regiões vulneráveis, violando o princípio da Transição Justa que o próprio Judiciário invoca.

Primeiramente, a interrupção das atividades minerárias, como advertido pela FEPAM quando do ajuizamento do Pedido de Efeito Suspensivo, inviabiliza o Plano de Recuperação da Mina de Candiota, pois a ausência de lavra acarreta o não surgimento de horizontes de solo e argilas essenciais para a cobertura e recuperação das áreas degradadas, transformando a mina ativa em um novo e insolúvel passivo ambiental, em direta afronta aos princípios da precaução e da prevenção.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

No caso, conforme demonstrado pela Companhia Riograndense de Mineração, a Mina Candiota, por exemplo, demonstrou um Índice de Recuperação Ambiental (IRA) de 134,4% até julho de 2023. Isso significa que, para cada hectare minerado, 1,34 hectares já foram recuperados, comprovando o cumprimento do dever constitucional de recuperar o meio ambiente degradado, realizado paralelamente à lavra.

Ademais, merece consideração e ponderação o fato de que a atividade carbonífera constitui o motor econômico da Região da Campanha, respondendo por mais de 1.300 empregos diretos, além dos impactos econômicos indiretos (conforme demonstrado na Apelação interposta pela CRM).

Em assim sendo, a desativação abrupta da Mina Candiota e da UTE Candiota III, mesmo que decorrente da impossibilidade de cumprimento das novas exigências judiciais, geraria um dano social imediato e irreversível. Estudos do DIEESE e manifestações públicas (OF DP n.º 039/2025; Manifestação do Município de Candiota, Ev. 152) demonstram:

- **Arrecadação Municipal:** O Município de Candiota tem sua arrecadação primária vinculada à atividade, sendo que as empresas do setor contribuem para que o município figure entre os 10 maiores em Valor Adicionado Bruto da indústria e o 3º em PIB per capita do Estado. A projeção de perda fiscal causada pela simples interrupção das operações ultrapassa R\$ 20 milhões em apenas dois anos (ISS, CFEM e ICMS), comprometendo a capacidade do Município de prover serviços essenciais à população.
- **Emprego e Renda:** São gerados cerca de 5.000 empregos, diretos e indiretos, atingindo trabalhadores de Candiota e municípios vizinhos, como Bagé e Pinheiro Machado. Os salários no setor de extração e beneficiamento do carvão superam, em média, o dobro do rendimento médio geral do Município. Uma paralisação desordenada resultaria em demissão em massa de uma mão de obra especializada, em uma região com baixíssima absorção industrial, resultando em crise social e agravamento da vulnerabilidade histórica local.
- **Economia Circular e Indústria da Construção:** A atividade da UTE Candiota III alimenta a indústria de construção civil, fornecendo mais de 200 mil toneladas anuais de cinzas leves e pesadas, que são utilizadas como coproduto na fabricação de cimento (em cerca de 40% da composição) por cimenteiras na Região Sul. O encerramento da UTE representa não só a interrupção súbita desse suprimento, mas também um impacto negativo em cascata sobre toda a cadeia da construção civil, elevando custos e comprometendo projetos na região.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

Corroborando tal afirmação, registra-se que o Município de Candiota tem sua arrecadação primária vinculada ao setor, figurando entre os maiores em Valor Adicionado Bruto da indústria e no PIB per capita do Estado. A projeção de perda fiscal causada pela simples interrupção das operações ultrapassa R\$ 20 milhões em apenas dois anos (ISS, CFEM e ICMS), comprometendo a capacidade do Município de prover serviços essenciais à população.

A sentença, ao privilegiar a urgência da descarbonização sem a devida ponderação das consequências sociais e econômicas que sofrerá a comunidade local, impõe um fardo desproporcional e injusto sobre a população, contrariando o próprio conceito de "Transição Energética Justa" que almeja defender.

Contudo, a despeito da oposição de embargos de declaração pelos apelantes quanto ao tema, a sentença proferida manteve o entendimento adotado anteriormente e, como decorrência, a omissão, *in verbis*:

(...)

Por sua vez, também ao contrário do que ventilam os embargos do Réu Estado do Rio Grande do Sul e da Ré FEPAM, o impacto econômico e social sobre o futuro planejamento do descomissionamento e encerramento definitivo (que não se confunde com uma suspensão provisória) igualmente foi objeto de atenção detida pela sentença.

O planejamento futuro das etapas progressivas que tendam ao encerramento das atividades dos empreendimentos em absoluto não se confunde com a provisória suspensão das licenças de operação para que fossem incluídas condicionantes climáticas. Este planejamento, igualmente determinado pela sentença, é medida estruturante de médio a longo prazo, sob a qual consequências de ordem ambiental, econômica e social são de escala e racionalidade judicial diversas. E assim foi feito pela sentença embargada. Mesclar os argumentos decisórios utilizados pela Julgadora em momentos diferentes da decisão não deve passar incólume.

A sentença asseverou, ao determinar a elaboração de plano de transição energética justa, que todos os direitos humanos envolvidos na promoção da transição energética do setor carbonífero do Rio Grande do Sul deverão ser abordados pelos Réus, que foram condenados a elaborarem de forma conjunta em plano de transição energética justa. É neste espaço de diálogo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

e de construção adequada da política de transição cumpridora dos deveres jurídicos de descarbonização, que evidentemente as consequências sociais e econômicas da programação gradual de descomissionamento e de encerramento das atividades, deverão ser enfrentadas pelos órgãos competentes, os agentes públicos, em conjunto com os empreendimentos. A sentença, ademais, foi clara sobre a participação das comunidades e dos municípios afetados na construção do plano de transição.

A sentença embargada também compilou os efeitos sociais e econômicos prejudiciais que a postergação e o adiamento de um plano de transição energética ao setor carbonífero implicarão em fardo econômico desproporcional a ser suportado de forma injusta pelas gerações futuras. Demonstrou detidamente as razões pelas quais será mais oneroso o custo econômico a ser suportado em face do adiamento da adoção de medidas de transição energética efetivas. (grifo nosso)

Merece consideração, ainda, o fato de que a UTE Candiota III e a Mina Candiota não apenas representam uma cadeia produtiva, mas peças estratégicas na matriz energética do Rio Grande do Sul e do Sistema Interligado Nacional (SIN). Dados do Departamento de Energia da SEMA (Nota Técnica DE – 065/2025) confirmam que o sistema elétrico gaúcho, majoritariamente hidráulico (com usinas a fio d'água e baixa capacidade de armazenamento), demonstra elevada vulnerabilidade em eventos climáticos extremos.

A UTE Candiota III (350 MW) e a UTE Pampa Sul (345 MW) desempenham um papel crucial como fonte de geração firme e despachável, essencial para a estabilização de tensão na rede e para a segurança energética, especialmente durante períodos de escassez hídrica (segundo semestre) ou colapso de infraestrutura, como o ocorrido nas enchentes de abril/maio de 2024. A termelétrica a carvão permite a mitigação de riscos de colapsos, pois oferece um suprimento estável e autônomo em relação ao ciclo hidrológico.

Cabe grifar que, durante os eventos climáticos extremos, ocorridos em abril/maio de 2024 no Rio Grande do Sul, as termelétricas localizadas no RS em operação regular foram demandadas, por solicitação do ONS, a operar em suas capacidades máximas, para garantir a segurança energética do Estado. As medidas foram direcionadas para garantir a segurança das usinas hidrelétricas das bacias dos rios Jacuí e Taquari-Antas. E devido ao alagamento da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

subestação Nova Santa Rita, fundamental para o abastecimento de energia da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e do Sistema Interligado Nacional (SIN).

Na ocasião, o Ministério de Minas e Energia autorizou a importação de energia elétrica do Uruguai (até 390 MW) e o despacho adicional da UTE Pampa Sul. A UTE Pampa Sul iniciou a geração em 29.04.2025 e chegou a gerar 344 MW no dia 09.05.2024. **Tais medidas evitaram que grande parte do Estado sofresse um apagão durante o período de calamidade.**

Ademais, as UTEs gaúchas apresentam um dos menores Custos Variáveis Unitários (CVU) entre as termelétricas brasileiras, o que, ao permitir que sejam acionadas em momentos de contingência, reduz o impacto sobre os custos finais da energia para o consumidor. Exigir o descomissionamento ou impor condições regulatórias inexecutáveis ignora a função estratégica da geração firme, sobrecarregando o sistema com fontes mais caras em momentos críticos e comprometendo a modicidade tarifária dos consumidores finais.

Não houve na sentença apelada, contudo, menção à sua repercussão sobre a segurança energética do Estado, configurando nítida violação aos arts. 20 e 21 da LINDB.

Constata-se, portanto, que, em prol da “justa” proteção ao meio ambiente, a sentença recorrida desconsidera outros direitos fundamentais constitucionalmente protegidos, como o direito ao trabalho e à própria dignidade da pessoa humana, ou seja, desconsidera os efeitos danosos à economia daquela já empobrecida região do Estado, e à própria segurança energética do Estado, atingindo diretamente direitos que, da mesma forma que os utilizados como fundamentos daquela, configuram direitos humanos, restando omissa quanto ao ponto, o que enseja a sua nulidade por violação aos arts. 1.022, I c/c 489, §1º, IV, do CPC e aos arts. 20 e 21 da LINDB.

2.4. DA INTERVENÇÃO INDEVIDA DO PODER JUDICIÁRIO NA DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA E NA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA ESTADUAL: DA VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

Com a devida vênia, a sentença recorrida incorreu em manifesto equívoco interpretativo e em intervenção indevida na política pública do Estado do Rio Grande do Sul ao desconsiderar a atuação proativa e planejada dos Apelantes na construção de um Plano de Transição Energética Justa (PTEJ) para as regiões carboníferas.

Nesse contexto, registra-se que o Estado do Rio Grande do Sul, em adesão ao federalismo climático cooperativo e em atenção ao seu Decreto nº 56.437/2022 (Agenda ProClima 2050), não se encontra omissa quanto à adoção de medidas para a descarbonização da economia. Pelo contrário, tem desenvolvido ativamente um Plano de Transição Energética Justa (TEJ) para as Regiões Carboníferas. Este plano foi lançado no Programa Avançar na Sustentabilidade, em janeiro de 2022, e seu Termo de Referência para a contratação de consultoria especializada foi elaborado a partir de junho de 2022 pela SEMA-RS, culminando na contratação do Consórcio WayCarbon Centro Brasil no Clima em outubro de 2024. A vigência do contrato iniciou em novembro de 2024, com previsão de entrega do relatório final e do roadmap de implementação em janeiro de 2026.

As atividades relacionadas à elaboração do PTEJ-RS estão divididas em 3 etapas e 14 produtos, com workshops e reuniões públicas realizadas nos Municípios de Candiota, Butiá e Minas do Leão em abril e maio de 2025, além de uma consulta pública virtual.

Quanto ao tema, veja-se que diversos atores, incluindo prefeituras, sociedade civil, sindicatos, universidades e empresas, foram mobilizados no processo de escuta e engajamento, garantindo que o plano reflita as realidades locais e as necessidades das comunidades impactadas.

O Plano TEJ-RS foi concluído em janeiro de 2026, constituindo uma abordagem pioneira a nível nacional devido à sua intersetorialidade e complexidade. Ao contrário do entendimento adotado na origem, **os estudos desenvolvidos não têm apenas o objetivo de comparar cenários, mas de subsidiar o Estado, em articulação com a União, municípios e**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

diversos atores, na adoção de ações de diversificação e reposicionamento econômico das regiões carboníferas.

Nesse sentido, cabe ponderar que a determinação judicial para que o Estado e a União apresentassem um Plano TEJ conjunto até 31 de janeiro de 2026 ignorou o estágio avançado do planejamento estadual, forçando o desvio de recursos humanos e financeiros para uma nova articulação formal com o ente federal, em prejuízo do cronograma já estabelecido e em desacordo com as melhores práticas de gestão pública. A União, inclusive, admitiu em sua contestação (Evento 31) que seu "Plano Clima" setorial de energia não prevê ações concretas voltadas à descarbonização do setor carbonífero nos próximos dez anos, relegando a "descarbonização do setor da mineração" para o horizonte entre 2035 e 2050 (conforme reconhecido na sentença – fl. 201).

A exigência de um plano conjunto com a União em prazo exíguo é, portanto, inexecutável e desproporcional, dado o claro desalinhamento de estágios de planejamento entre os entes federativos e violando o princípio constitucional da eficiência, o qual deve pautar a ação da Administração Pública, conforme art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Ademais, registra-se que, consoante demonstrado pelos apelantes quando do ajuizamento do Pedido de Concessão de Efeito Suspensivo (corroborado pelo documento MEMO DM/SEMA Nº 07/2025), foram realizados desembolsos vultosos pelo Estado, em cumprimento ao contrato de contratação da consultoria responsável pela elaboração do Plano de Transição, os quais somam R\$ 2.328.238.43 (dois milhões, trezentos e vinte e oito mil, duzentos e trinta e oito reais e quarenta e três centavos).

Dessa forma, considerando que o Estado já possui uma política pública em andamento voltada à descarbonização da atividade, a qual busca equilibrar os objetivos ambientais com os impactos sociais e econômicos decorrentes, revela-se desproporcional desconsiderar todo o esforço institucional já empreendido. Ademais, **iniciar tratativas com a União Federal — que, até o momento, não demonstra possuir medidas concretas em curso**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

— implicaria ignorar os avanços já alcançados no âmbito estadual – o que contraria o já mencionado próprio princípio constitucional da eficiência.

A suspensão da execução do Plano de Transição Energética Justa já concluído, para a elaboração de um novo, acabará por gerar danos ambientais, financeiros e socioeconômicos ao Estado e sua população.

Conforme já afirmado, a cadeia carbonífera no Rio Grande do Sul é relevante e consolidada dentro do que se propõe, de modo que resta evidente a legitimidade do interesse do Estado do Rio Grande do Sul, através do Governo do Estado, na elaboração do Plano de Transição Energética Justa para o carvão mineral no RS, cujos estudos foram contratados de forma transparente, justa e imparcial, como se pode verificar pelos trechos do Termo de Referência supratranscritos.

Tendo em mente que principal cliente do Estado é a sociedade e é no seu comprometimento com o atendimento do interesse público que o Estado busca desenvolver este importante Plano, por meio das seguintes premissas: diagnóstico participativo - consultas públicas para ouvir diversos setores da sociedade (conforme demonstra a INF. N.º 01/2026 em anexo, houve ampla participação popular no processo de escuta quando da elaboração do Plano de Transição); i prognóstico baseado em dados reais e evidências – analisando indicadores sociais, econômicos e ambientais se fundamentando de ações técnicas e propositivas; diversificação econômica regional - incentivando o desenvolvimento de novos setores produtivos, como energias renováveis e indústrias tecnológicas; sustentabilidade de longo prazo - visando definir ações que não só atendam às demandas atuais, como também as gerações futuras; justiça social e econômica - garantindo o suporte às comunidades e trabalhadores que dependem da cadeia carbonífera.

É importante frisar que o consórcio vencedor da licitação e contratado pelo Estado, consórcio WayCarbon-CBC, é formado por duas empresas reconhecidas internacionalmente pela sua atuação nos temas relacionados às agendas climáticas e ambientais.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

Outrossim, a Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura - SEMA-RS, órgão que elaborou o Termo de Referência e qualificou tecnicamente as propostas do processo licitatório que culminou na contratação do consórcio Waycarbon-CBC para a elaboração do Plano, é gerida por um qualificado quadro técnico, composto por engenheiros, biólogos, geólogos, com títulos acadêmicos como mestrado e doutorado, além de especializações nas áreas de atuação, de modo que o rigor científico foi observado quando da construção do embasamento da contratação pretendida.

Não se pode, com todas as vênias, subverter a lógica que norteava o ajuizamento da ação judicial, tornando mais lento e burocratizado um processo de elaboração de estudos que visa a encontrar uma solução para a questão climática e socioeconômica envolvendo as comunidades que dependem da geração de energia carbonífera.

Reitera-se que a transição energética só será justa se contemplar, além do meio ambiente, as questões econômicas e sociais, não deixando ninguém de fora. Esse é um processo que leva tempo.

Nesse sentido, a decisão recorrida, ao determinar a elaboração de um novo Plano Estadual de Transição Energética, em conjunto com a União, desconsiderando o Plano elaborado no âmbito estadual, além de ser inexecutável no prazo estipulado, trará inúmeros prejuízos ao Estado e à sociedade, atrasando a concretização do Plano, de forma que resultará no prejuízo da própria transição energética, na medida em que afasta do Estado um instrumento pioneiro de atingimento da meta de redução da emissão de gases do efeito estufa, além de ensejar um desperdício de recursos públicos que superará o montante de R\$ 2,3 milhões de reais.

Outrossim, essa imposição judicial de um cronograma e forma específicos para a elaboração de uma política pública invade o mérito administrativo e as prerrogativas do Poder Executivo Estadual, em flagrante desrespeito ao que dispõe o artigo 2º da Constituição Federal, entendimento que vai ao encontro do adotado pelo e. Desembargador relator,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

conforme se verifica pelas razões de decidir do pedido de efeito suspensivo ajuizado pelos apelantes, *in verbis*:

(...)

Tenho sistematicamente adotado entendimento no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo, ressalvando-se o agir do agente público na hipótese de ilegalidade qualificada, desproporcionalidade, abuso de poder ou teratologia. Tal entendimento, aliás, foi adotado recentemente pela 4ª Turma deste Tribunal, no julgamento da ACP nº 5067546-43.2021.4.04.7100, cuja ementa restou redigida nos seguintes termos:

(...)

A atuação estatal e jurisdicional, ao meu sentir, deve pautar-se pela busca do equilíbrio entre preservação e desenvolvimento, mediante adoção de medidas compensatórias, mitigatórias e de transição justa, capazes de conciliar a defesa do meio ambiente com a continuidade digna da atividade humana e econômica.

Do mesmo modo, cabe transcrever excerto da decisão que concedeu a tutela de urgência nos autos do Agravo de Instrumento de nº 5002577-79.2025.8.21.7000, da lavra da Des. Matilde Chabar Maia (3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça), proferida em 13/01/2025, suspendendo, justamente, decisão da Vara Regional do Meio Ambiente nos autos da ACP nº 5157467-55.2024.8.21.0001, a qual suspendera o contrato tendo como objeto o desenvolvimento do Plano Estadual de Transição Energética do Estado do Rio Grande do Sul, *in verbis*:

Ciente de que, nessas circunstâncias, a decisão proferida pelo juízo incompetente será mantida até que outra seja proferida pelo magistrado competente, nos termos do art. 64, §4º, do CPC5, tenho por revogar a decisão que concedeu a tutela provisória de urgência.

Explico.

Pretende a associação autora um provimento jurisdicional precário que suspenda a execução de contrato administrativo nº 14/2024 até que se instaure efetivamente o grupo de trabalho especial ou que seja adotada outra definição quanto aos rumos da operação.

Ocorre que não cumpre ao Poder Judiciário e tampouco à sociedade civil isoladamente definirem sozinhos os rumos de eventual Plano de Transição Energética em âmbito estadual.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

No mesmo sentido da decisão proferida pela Justiça Federal, entendo que o controle jurisdicional sobre a atividade de gestão pública é excepcional, já que é atribuída à função estatal administrativa, havendo de ser observada a separação dos Poderes, princípio fundamental da República Federativa do Brasil. Nessa linha, colaciono lição doutrinária³:

Em razão da tensão constitucional entre o dever de atuação do Judiciário e a própria contenção inerente ao Princípio de Separação de Poderes, portanto, fazem-se necessárias balizas para a atuação do Judiciário. Não obstante isso, fixados esses parâmetros, não resta dúvida de que é possível a atuação do Judiciário no controle das políticas, tal como cravou entendimento a doutrina amplamente majoritária e jurisprudência:

"Nos tribunais superiores, em especial no STF, consolidou-se o entendimento de que, quando o direito em jogo for integrante do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana, ao Judiciário cabe, quando for o caso, suprir a omissão ou ineficiência da Administração, determinando a implantação ou adequação das políticas públicas.

Vários acórdãos fazem menção a que essa atividade do Judiciário é excepcional, no sentido de que, em regra, ao Executivo e ao Legislativo é que cabe o dever de gerar e implementar políticas públicas⁴".

No caso em liça, observo que o efeito da decisão foi justamente o de atrasar o andamento da política de Transição Energética Justa no Rio Grande do Sul, interferindo nas metas planos de governo, o que traz inegável prejuízo ao meio ambiente, que é justamente o que a entidade autora quer evitar.

Em suas razões de recurso, o Estado afirma que a empresa vencedora do certame deveria apresentar o primeiro produto, qual seja, plano de execução dos serviços, até 30/12/2024, o que acabou não se concretizando em face da suspensão do contrato.

Outrossim, não se pode olvidar que os combustíveis fósseis predominam no Rio Grande do Sul, sendo a fonte energética responsável pela maior parte da transformação de energia no Estado.

Nesse contexto, aponto ser de grande relevância a informação constante nas razões de recurso, no sentido de que a energia termelétrica do Estado também serve como segurança de fornecimento de energia em caso de crise hídrica ou escassez de recurso para geração das demais fontes renováveis, mormente quando considerado que o Rio Grande do Sul foi recentemente assolado pelo desastre climático que ficou conhecido como "enchentes de maio de 2024".

Durante as enchentes, a operação das termelétricas gaúchas foi demandada em capacidade máxima pela Organização Nacional da Saúde, quadro que chama a atenção pela posição estratégica que a produção desse tipo de energia ainda tem para os gaúchos, ilustrando a complexidade da discussão trazida nestes autos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

O agravante aponta ainda, com razão, que a Transição Energética Justa preocupa-se também com o aspecto social envolvido na cadeia, e não apenas com a migração energética, apontando diversos projetos atinentes à promoção da transição energética de forma global, dentre os quais destaca-se o Complexo Eólico Osório, o plano de desenvolvimento do mercado de hidrogênio verde, bem como o programa Biogás.

Também deve ser levado em consideração que a própria decisão recorrida referiu que "neste momento processual, nem mesmo é possível afirmar que a criação da câmara técnica seria a melhor solução para garantir a ampla participação da sociedade, porquanto essa é uma medida que vem sendo debatida e construída pelas partes neste feito", de forma que prematuro o deferimento da tutela de urgência.

Destarte, tenho que não há substrato suficiente para determinar a suspensão de um contrato administrativo, quando mais se o resultado dessa contratação é um estudo cujo resultado se reverterá em prol de políticas ambientais.

Mais ainda, deve ser considerado que o contrato de consultoria assinado prevê eventual revisão, de forma que a criação da Câmara Técnica não é incompatível com o prosseguimento da contratação já firmada.

Ou seja, o prosseguimento do contrato administrativo não é óbice à participação social ampla e efetiva na elaboração do Plano de Transição Energética Justa para o Estado do Rio Grande do Sul, podendo as partes interessadas contribuir com a formação da política de gestão ambiental que compete ao Poder Executivo.

Trocando em miúdos, não deve haver qualquer interferência do Poder Judiciário no regular andamento no contrato administrativo nº 14/2024 até que a questão seja avaliada pela Justiça Federal, competente para analisar a matéria.

Ante o exposto, defiro a antecipação de tutela recursal para cassar a decisão recorrida e determinar a inclusão da União no polo passivo da demanda, com remessa dos autos à Justiça Federal. (Grifos nossos)

Nessa senda, reitera-se que a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, notadamente no Tema 698 (RE 684612), estabelece que a intervenção judicial em políticas públicas deve ser excepcional e supletiva, limitada aos casos de omissão grave ou ilegalidade, apontando as finalidades a serem alcançadas, não determinando as medidas pontuais:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.
3. (...)

Ocorre que, consoante exaustivamente exposto, os entes públicos estaduais já vêm executando um plano de transição energética justa, o qual já se encontra concluído (entrega ocorrida em janeiro de 2026, mesmo marco que a sentença definiu para a apresentação de plano conjunto da União e do Estado).

Reitera-se que o fato de o Plano Estadual de Transição Energética Justa não prever datas para o descomissionamento não o invalida, tampouco o torna ineficaz ou o afasta do conceito e dos objetivos da Transição Energética Justa, conforme balizas definidas pelos acordos climáticos firmados pelo ente público e as interpretações da Corte Interamericana de Justiça, de forma que a sentença **privilegia a intervenção judicial direta na política pública** definida pelo gestor em observância ao conjunto de direitos fundamentais, constitucionalmente previstos, envolvidos na questão.

No caso em análise, o Estado e a FEPAM estão ativamente engajados na elaboração de um plano de transição energética justa, o qual observa critérios adotados pelos entes públicos dentro de sua esfera de discricionariedade, e a sentença, ao ditar os meios e prazos, excede os limites do controle judicial, contrariando frontalmente entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Com todas as vênias, a política pública desenvolvida pelo Estado, a qual atende os requisitos legais e observa as melhores práticas quanto ao tema, não pode ser descartada, para que seja cumprida a determinação judicial e elaborado um novo Plano em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

conjunto com a União para, somente assim, ser considerada como adequada pelo Poder Judiciário.

Reitera-se que no caso em análise não se verifica omissão estatal quanto à política ambiental, tampouco grave erro em sua execução, uma vez que a atuação do Estado demonstra que o ente público está atuando fortemente para mitigar danos ao clima, bem como que os moldes para a elaboração do Plano de Transição Energética Justa observaram as necessidades regionais do Estado, dentro e nos limites do exercício de sua competência constitucional e discricionariedade administrativa, bem como os princípios da isonomia e transparência.

Do mesmo modo, a imposição da suspensão das licenças e a pressão por uma transição abrupta contrariam os princípios da precaução e da proporcionalidade. A atividade mineradora da CRM, conforme amplamente demonstrado nos autos, é a fonte de recursos financeiros que subsidia os gastos necessários para a recuperação ambiental das áreas antigas e atuais. Interromper o fator gerador de receita destinado à remediação é, em si, uma medida que viola o dever de recuperação ambiental, pois sacrifica a capacidade da própria empresa de cumprir obrigações ambientais preexistentes e constitucionais. A suspensão da licença, portanto, ao invés de proteger o ecossistema, interrompe a recuperação de passivos históricos e transforma a mina ativa em um novo e insolúvel passivo ambiental, em direta afronta aos princípios da precaução e da prevenção.

Ante todo o exposto, em configurando o comando sentencial interferência indevida na discricionariedade do Poder Executivo, não se enquadrando nas balizas definidas pelo Supremo Tribunal Federal como autorizadas desta intervenção, merece reforma, o que requerem os apelantes.

2.5. DA ILEGALIDADE E DESPROPORCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DE READEQUAÇÃO DO FÓRUM GAÚCHO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (FGMC)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

A sentença, ao determinar que o Estado do Rio Grande do Sul comprove, em apenas 30 dias, a adequação da composição do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC) para garantir paridade entre governo, sociedade civil e comunidade científica, e a inclusão de entidades de infância e adolescência, impôs um comando administrativo e burocraticamente inexecutável e desprovido de base legal estrita.

O Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas é um órgão colegiado de governança cuja composição é definida pelo Decreto Estadual nº 56.437, de 29 de março de 2022, no exercício da competência constitucional do Governador do Estado (conforme art. 82, V, da Constituição Estadual) e legal (art. 29 e parágrafo único, da Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010).

Registra-se que, embora o art. 29 da Lei nº 13.594/2010 estabeleça que o FGMC seja "composto de forma que se tenha equilíbrio entre a representação da sociedade científica, do governo e da sociedade civil organizada", não há determinação legal para uma paridade numérica exata entre esses segmentos, como imposto pela sentença.

Outrossim, embora a sentença afirme que a composição seria, entre titulares e suplentes, de 34 (trinta e quatro) para o Governo e 20 (vinte) para a sociedade civil, analisando-se o artigo 4º do Decreto Estadual, verifica-se que, durante as reuniões, participam 17 membros representando o Governo (uma vez que são apenas os titulares ou substituídos pelos respectivos suplentes) e 15 não Governo (salientando-se que os membros da Assembleia Legislativa, da FAMURS, também são representantes da população e o Ministério Público não compõe o Governo).

Esta composição, ainda que não seja de paridade numérica absoluta, busca o equilíbrio e a multidisciplinaridade, admitindo a criação de Câmaras Técnicas para subsidiar os trabalhos do Fórum, compostas por seus membros e outras instituições convidadas, inclusive da comunidade científica (Decreto Estadual nº 56.437/2022, art. 4º, §6º). Ademais, o Estado já instituiu o Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática (Decreto Estadual nº 57.647, de 3 de junho de 2024), que reflete ampla participação da comunidade científica.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

Verifica-se que, para a adoção de seu entendimento, o Juízo *a quo* utiliza como base uma Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos, invalidando o disposto pelo Decreto Estadual, sem que tenha sido examinada eventual ilegalidade da norma.

Ademais, a sentença reconhece que há participações pontuais da comunidade científica registradas em atas do FGMC. Salta aos olhos, portanto, a possibilidade de participação da comunidade científica para além dos assentos previstos pelo Decreto, inexistindo qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade a ensejar a necessidade de alteração das normas estaduais que regem o tema, decorrentes da observância do processo legislativo, em um prazo inexecutável.

Assim, com todas as vênias, a decisão judicial, ao ditar a composição numérica e os segmentos específicos da sociedade civil a serem incluídos no Fórum (p. ex., inclusão de entidades de infância e adolescência), está, novamente, invadindo a esfera de discricionariedade política e administrativa do Governador do Estado, que detém a prerrogativa constitucional de organizar os órgãos consultivos e definir as representações mais adequadas para a política pública vigente.

Do mesmo modo, a referência ao precedente do STF na ADPF 623 (CONAMA), que versa sobre a legalidade de um Conselho de Meio Ambiente federal, não pode ser transplantada de forma acrítica para impor uma composição específica a um órgão consultivo estadual cuja estrutura é dada por Decreto, sob pena de o Judiciário atuar como legislador positivo, reformando a vontade política do Executivo e do Legislativo subnacional. Não cabe ao Judiciário interferir na proporção de representatividade entre governo e sociedade civil, sendo o FGMC um órgão de apoio e coordenação, e não um conselho deliberativo sujeito a requisitos de paridade legal estrita.

Por fim, a imposição de um prazo de 30 dias para uma reestruturação de tal magnitude, que depende de ritos administrativos e mobilização de dezenas de novos membros por diversas instituições, é materialmente impossível de ser cumprida, levando à



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

automática aplicação de multa diária de R\$ 2.000,00. Isso configura ônus excessivo e anômalo à gestão pública, em flagrante ofensa aos princípios da separação dos poderes e da proporcionalidade e ao Artigo 21 da LINDB, o que demonstra a necessidade de reforma da decisão recorrida.

2.6. DA INAPLICABILIDADE IMEDIATA E DESPROPORCIONAL DAS EXIGÊNCIAS CLIMÁTICAS ÀS LICENÇAS AMBIENTAIS VIGENTES DA FEPAM. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E AO ART. 24 DA LINDB

A sentença condenou a FEPAM a suspender a Licença de Operação da Mina Candiota e a incluir condicionantes climáticas na licença, considerando toda a cadeia de valor de emissões e descomissionamento, com base nas balizas da OC 32/25 da Corte IDH, devendo comprovar as providências até 31 de janeiro de 2026. Tal determinação, embora alinhada ao reconhecimento de um dever jurídico de análise do impacto climático, é desproporcional e inexecutável nos prazos impostos, dada a ausência de um marco regulatório estadual consolidado para tal fim.

Cabe salientar que a condenação do Estado e da FEPAM tem como fundamento suposta ocorrência de "erro grosseiro" pelos entes públicos não terem antecipado, em licenças expedidas em anos anteriores, critérios de "componente climático" que sequer estavam consolidados na legislação infralegal brasileira. Nesse contexto, veja-se que a Opinião Consultiva 32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e pareceres da Corte Internacional de Justiça —foram proferidos em **julho de 2025**.

O artigo 24 do Decreto-Lei nº 4.657/42 (LINDB) é peremptório ao estabelecer que a revisão, nas esferas administrativa ou judicial, quanto à validade de ato cuja produção já se houver completado, levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que com base em mudança posterior de orientação geral se declarem inválidas situações plenamente constituídas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

Ao sancionar a Administração Pública por não ter adotado em 2023 ou 2024 uma hermenêutica que só veio ao mundo jurídico em meados de 2025, a decisão recorrida cria um cenário de "jurisprudência surpresa". Não se pode punir o gestor público por não ser um vaticinador do direito internacional. A conduta da FEPAM pautou-se na legalidade estrita e nas normas vigentes ao tempo do licenciamento. Exigir retroativamente um "licenciamento climático" sem base legal prévia não é apenas um excesso; é uma violação direta ao princípio da confiança legítima que deve reger a relação entre o Estado e os administrados.

Registra-se que a FEPAM, ao longo do tempo, tem evoluído suas exigências de licenciamento ambiental, tendo ocorrido a última renovação da Licença de Operação da Mina Candiota em março de 2025, já no curso da presente demanda (Evento 207, OUT2).

Contudo, a efetiva inclusão de "condicionantes climáticas" abrangentes, como as definidas pela OC 32/25, demanda um processo técnico e regulatório prévio que ainda está em desenvolvimento pelo Estado do Rio Grande do Sul. O Estado ainda não possui um inventário atualizado de emissões de GEE nem planos de ação setoriais que detalhem as metas de redução de emissões para o setor de mineração e energia, os quais deveriam balizar a atuação da FEPAM.

O licenciamento ambiental é um ato vinculado à legalidade. Para que a FEPAM exija medidas de mitigação climática, é necessário que o Poder Legislativo ou o Chefe do Poder Executivo (via decreto regulamentador) estabeleçam os padrões de conformidade. Ao substituir a falta de regulamentação por um comando judicial genérico e imediato, o juízo *a quo* desconsidera o processo democrático e administrativo de formulação de políticas públicas.

A cronologia natural e técnica do planejamento ambiental e climático exige, primeiro, o estabelecimento do diagnóstico (Inventário de GEE), depois a definição da política (Plano TEJ com metas setoriais), e, por fim, a internalização dessas diretrizes pelos órgãos executores (FEPAM) em seus atos de licenciamento (Termos de Referência e Condicionantes). A sentença, ao exigir a demonstração do resultado final (modificação das licenças ambientais



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

com base na OC 32/25) no mesmo prazo em que se espera a conclusão do próprio planejamento que deveria subsidiá-la, inverte essa ordem e impõe uma tarefa inviável.

Nesse sentido, veja-se o que constou na INFORMAÇÃO TÉCNICA Nº. 011/2025 (anexa ao pedido de concessão de efeito suspensivo):

A FEPAM, órgão executor da Política Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, em que pese reconheça a (i) relevância do tema no contexto das mudanças climáticas globais e (ii) o licenciamento ambiental como o instrumento que proporciona o “elo” entre a política pública e o empreendedor, entende que por razões técnicas, legais e institucionais é precipitado discutir a inclusão de condicionantes em licenças ambientais, pois desta forma estaria iniciando a execução da Política Pública antes da sua conclusão.

A elaboração do Plano Estadual de Transição Energética Justa se trata de um processo estruturante e planejado, que visa garantir a sustentabilidade das ações em longo prazo. Logo, no atual momento, sem a conclusão do mesmo, inexistente clareza quanto a Direção e Estratégica de implementação da política pública, carecendo de uma definição clara das diretrizes, prioridades e metas.

Ademais, importante salientar que a construção da política pública ambiental deve ser precedida de ampla consulta à sociedade, com a participação dos cidadãos, comunidades afetadas e especialistas. A execução de atividades antes de sua conclusão poderia excluir essas vozes e comprometer o processo democrático, gerando resistência e possíveis conflitos sociais.

Portanto, ao condicionar o atendimento de meta não padronizada ou sem sua devida fundamentação legal cria-se risco a segurança jurídica do licenciamento ambiental. Desta forma, entendemos que antes de definir as condicionantes de licença quanto a questões climáticas é imprescindível que o órgão executor aguarde a conclusão do Plano Estadual de Transição Energética Justa para garantir que todas as atividades decorrentes da implementação do referido plano estejam alinhadas com as diretrizes nele estabelecidas, assegurando a conformidade legal e o planejamento estratégico para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. (grifo nosso)

Ademais, a aplicação imediata e retroativa de critérios tão rigorosos a licenças já vigentes, emitidas sob um contexto normativo anterior, desconsidera o princípio do *tempus regit actum* e a segurança jurídica.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

Embora a Lei nº 15.190/2025 permita a modificação de condicionantes de licenças vigentes em caso de "não efetividade técnica" ou "superveniência de graves riscos ambientais", esta alteração deve ser precedida de uma regulamentação clara e específica sobre a metodologia, escopos de emissões e critérios de avaliação do impacto climático, o que a FEPAM ainda está desenvolvendo como parte do PTEJ-RS. No caso sob exame, faz-se importante salientar que a FEPAM não está omissa, mas em processo de construção de sua regulamentação, que precisa de tempo técnico para ser concluída de forma robusta e dialogada, de modo que a sentença merece reforma também quanto ao tópico, por violar o art. 24 da LINDB.

2.7. DA DESPROPORCIONALIDADE DAS ASTREINTES E ILEGALIDADE DAS ASTREINTES CONTRA O PODER PÚBLICO EM OBRIGAÇÕES ESTRUTURAIS.

Caso não acolhidos os argumentos dos apelantes e reformada a sentença quanto às condenações em obrigações de fazer, o que se admite somente pelo amor ao argumento, merece reforma a decisão recorrida quanto às astreintes arbitradas.

Embora a jurisprudência pátria, notadamente do Superior Tribunal de Justiça, de há muito admita a cominação de astreintes contra a Fazenda Pública como instrumento coercitivo para garantir a efetividade das decisões judiciais que impõem obrigações de fazer ou não fazer, essa aplicação não é irrestrita, devendo ser observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e, em especial, a preservação do erário e a continuidade das políticas públicas, sob pena de a sanção se converter em fonte de receita desviada de sua função primordial e de inviabilizar a própria gestão administrativa.

O cerne da cautela judiciária na imposição de multa coercitiva contra o Poder Público reside justamente na natureza do bem jurídico atingido, o patrimônio público, que, diferentemente do patrimônio privado, pertence à coletividade e se destina à prestação de serviços essenciais, como saúde e educação, de modo que o direcionamento de recursos por



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

meio de multas excessivas ou desarrazoadas acaba por onerar aqueles que a própria ação busca proteger, em uma clara disfuncionalidade da medida talhada para ser coercitiva.

A doutrina processual e a jurisprudência das Cortes Superiores têm sinalizado a necessidade de que o valor e o prazo das astreintes sejam fixados com prudência, de modo que o montante cominado não se torne excessivo, transformando a medida coercitiva em sanção punitiva ou enriquecimento sem causa, o que é vedado pelo ordenamento jurídico, mormente quando o cumprimento da obrigação de fazer depende de processos burocráticos, planejamento orçamentário e a articulação com outros entes federativos, como é o caso das obrigações estruturais de criação de Planos de Transição Energética Justa e de readequação de órgãos consultivos.

No contexto da presente Ação Civil Pública de cunho climático e estrutural, as obrigações impostas pela r. sentença são de natureza tipicamente administrativa e dependem de complexos atos de planejamento, de tramitação legislativa ou regulatória, e de articulação interinstitucional, não podendo ser equiparadas a um simples ato administrativo de execução imediata.

Assim, onerar o Estado do Rio Grande do Sul e a FEPAM, desconsiderando os valores significativos já despendidos com a contratação de consultoria para a elaboração do Plano de Transição Energética Justa, impondo multa diária aos entes públicos, cujas capacidades de ação são notoriamente limitadas pelo quadro fiscal,, por um descumprimento que pode decorrer da inércia de outro ente federativo (a União, no caso do Plano TEJ conjunto) ou da dificuldade burocrática alheia à sua vontade imediata, afronta diretamente a razoabilidade.

Portanto, considerando que as obrigações impostas são de extrema complexidade e que os prazos fixados são extremamente exíguos, mostra-se necessária a reforma da sentença no ponto.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

3. DOS PEDIDOS FINAIS

Diante de todo o exposto, o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e a FEPAM requerem o recebimento no duplo efeito, o conhecimento e o provimento da presente APELAÇÃO, para o fim de reformar a r. Sentença atacada, para, primeiramente, acolher as preliminares arguidas e extinguir o feito sem resolução de mérito, ou, sucessivamente, entender pela nulidade do feito pela violação ao art. 1.022 do CPC. Sucessivamente, requerem a reforma da sentença com o julgamento de improcedência do feito e o afastamento da cominação de multa diária atrelada a todas as determinações recursais ora impugnadas, em razão de sua desproporcionalidade e inexecutibilidade.

Nestes termos, pedem deferimento.

Porto Alegre, 02 de março de 2026.

Thiago Josué Ben,

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

Lívia Deprá Camargo Sulzbach,

Procuradora do Estado,

OAB/RS 74.153

Felipe Lemons Moreira,

Procurador do Estado,

OAB/RS 74.318